

К вопросу о создании государственной системы определения кадастровой стоимости недвижимости с целью ее налогообложения

УДК 338.2:
657.478

В статье приводится обоснование необходимости создания государственной системы определения кадастровой стоимости объектов недвижимости.



Ключевые слова

Кадастровая стоимость недвижимости, государственная система, оценочная деятельность, налогообложение.

Обоснование необходимости создания государственной системы определения кадастровой стоимости объектов недвижимости

Исследование негативной ситуации в сфере определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости в нашей стране

показало, что, во-первых, имеются проблемы в существующем механизме определения кадастровой стоимости:

- отсутствие единства в управлении процессом определения кадастровой стоимости на федеральном, региональном и местном уровнях государственного управления;
- компанейский характер процедур определения кадастровой

стоимости недвижимости (переоценка кадастровой стоимости недвижимости раз в 3–5 лет, тогда как ситуация на рынке недвижимости постоянно меняется);

- методологические ошибки в оценочном законодательстве;
- несовершенство информационного обеспечения процесса определения кадастровой стоимости недвижимости;
- отсутствие государственной организационной структуры, ответственной за результаты определения и оспаривания кадастровой стоимости;
- некачественная оценка кадастровой стоимости недвижимости;
- отсутствие государственного финансирования научных исследований по проблематике определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости;
- недостаточная квалификация оценщиков кадастровой стоимости и несоблюдение ими положений этических стандартов;
- негативное влияние руководителей регионов, заказывающих оценку кадастровой стоимости региональной недвижимости, на тот или иной уровень кадастровой стоимости недвижимости в своих регионах.

Во-вторых, имеются проблемы в процедурах оспаривания кадастровой стоимости:

Автор

Григорьев Владимир Викторович — доктор экономических наук, профессор кафедры оценки и управления собственностью Финансового университета при Правительстве РФ.



- методологическая ошибка в законодательстве по оспариванию кадастровой стоимости недвижимости, заключающаяся в том, что кадастровая стоимость, определенная по методологии массовой оценки недвижимости, оспаривается с помощью определения рыночной стоимости, которая определяется по другой методологии — методологии индивидуальной оценки;
- несовершенство механизма оспаривания кадастровой стоимости;
- слабая методологическая проработанность самого механизма оспаривания кадастровой стоимости недвижимости.

К настоящему времени, на наш взгляд, сложились предпосылки для коренного изменения механизма определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости в РФ. Какие это предпосылки?

1. Исследование действующего 15 лет механизма определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости в России показало его несовершенство, которое привело к социальной напряженности в стране, а в дальнейшем с началом оспаривания кадастровой стоимости строек эта напряженность еще более усилится.

2. Некомплексность, раздробленность, лоскутность процесса определения кадастровой стоимости недвижимости обуславливает необходимость достижения единообразия и согласованности результатов оценки при определении кадастровой стоимости.

Несовершенство региональных рынков недвижимости часто порождает противоречивые данные о рыночных ценах сделок даже в случае с однородными объектами недвижимости. В связи с этим необходимо добиться системности, комплексности, методологического еди-

нообразия процесса определения и оспаривания кадастровой стоимости в стране.

3. Компанейский (один раз в 3–5 лет) характер определения кадастровой стоимости обуславливает снижение точности оценки кадастровой стоимости недвижимости, распыление финансовых и трудовых ресурсов, снижение доходности местных бюджетов, неэффективность всего процесса определения и оспаривания кадастровой стоимости. В связи с этим необходимо добиться систематичности процесса определения кадастровой стоимости недвижимости.

мы определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости является то, что в обществе зреет недовольство несправедливостью, которая сложилась в процессе определения и оспаривания кадастровой стоимости в Российской Федерации. Она выражается в том, что при налогообложении недвижимости в одних случаях имеет место дискриминация, в других — поблажки. Все высокоплатежные субъекты хозяйствования оспаривают кадастровую стоимость недвижимости, определенную с использованием методологии массовой оценки, апеллируя к рыночной стоимости, опреде-

Несовершенство региональных рынков недвижимости часто порождает противоречивые данные о рыночных ценах сделок даже в случае с однородными объектами недвижимости.



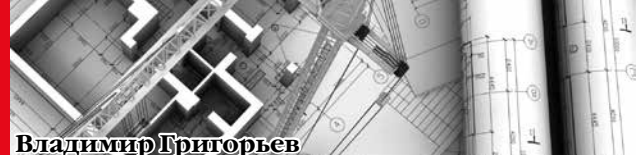
Более частое проведение переоценки кадастровой стоимости недвижимости приведет к сглаживанию значительных колебаний значений кадастровой стоимости на региональных рынках недвижимости, а также к более эффективному использованию финансовых и трудовых ресурсов, осуществляющих кадастровую оценку.

4. Основная предпосылка совершенствования механизма определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости — это противоречие между методами определения кадастровой стоимости и методами ее оспаривания, которое имеется в действующем законодательстве по определению кадастровой стоимости недвижимости.

5. Важнейшей предпосылкой создания государственной систе-

ленной с использованием методологии индивидуальной оценки, — в основном в сторону снижения ее уровня. При наличии стабильной тенденции развития рынка недвижимости это обстоятельство противоречит методологии массовой и индивидуальной оценки: рыночная стоимость всегда должна быть выше кадастровой стоимости.

Дело в том, что методология массовой оценки основана на усреднении фактических цен фактических сделок с однородными объектами недвижимости; при определении кадастровой стоимости не используется наиважнейший принцип индивидуальной оценки — принцип лучшего и наиболее эффективного использования оцениваемого объекта, при котором объект имеет максимальную стоимость. Иначе говоря, при использовании методологии ин-



дивидуальной оценки, при расчете рыночной стоимости должна получаться максимальная стоимость объекта недвижимости, а не усредненная, как при использовании методологии массовой оценки при определении кадастровой стоимости этого же объекта. Иначе говоря, при стабильном рынке недвижимости рыночная стоимость объекта недвижимости должна быть всегда больше кадастровой стоимости. На практике мы видим ситуацию, противоположную той, которую нарисовали: в про-

рганов управления в сфере определения и оспаривания кадастровой стоимости эти проблемы стали очень актуальными.

По нашему мнению, коренное изменение существующего механизма определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости необходимо осуществлять путем создания в Российской Федерации на базе Росреестра государственной системы определения кадастровой стоимости недвижимости; при этом следует использовать опыт

определения кадастровой стоимости объектов недвижимости. Данный вид стоимости недвижимости рассчитывается для налогообложения недвижимости как единого объекта — земельного участка и строения.

Для раскрытия содержания структуры государственной системы определения кадастровой стоимости нами используется системный подход с привлечением сопутствующих ему научных дисциплин: общей теории систем, системного анализа, системотехники и др. Системный подход к процессу определения кадастровой стоимости недвижимости позволяет получить новую схему механизма определения кадастровой стоимости, достаточно полно выявить взаимосвязи и взаимозависимости между отдельными элементами системы, а также, что наиболее существенно, расчленив весь процесс определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости таким образом, что появляется возможность выделить единый элемент, который смог бы фиксировать целостные свойства всей системы определения кадастровой стоимости.

Структура государственной системы определения кадастровой стоимости (далее — Система) отражает состав и взаимосвязь ее элементов. Каждому элементу Системы предписаны конкретные цели и задачи. При определении целей и места тех или иных элементов Системы мы руководствуемся принципами оценки, системного подхода и результатами анализа социальных и экономических процессов и явлений, происходящих на рынке недвижимости.

В связи с тем, что составляющие Систему элементы обладают ограниченными возможностями, генеральная цель — определение качественной кадастровой стоимости объектов недвижимости в Российской Федерации,

При стабильном рынке недвижимости рыночная стоимость объекта недвижимости должна быть всегда больше кадастровой стоимости.

цессе оспаривания кадастровой стоимости через рыночную стоимость доказывалось, что рыночная стоимость объекта недвижимости меньше, чем его же кадастровая стоимость. И эта абсурдная ситуация освящается процессом судопроизводства.

б. В последние годы исследования проблемы определения кадастровой стоимости велись в основном в направлении совершенствования методологического обеспечения этого процесса. Работ, в которых рассматривались бы организационно-управленческие проблемы коренной перестройки всего механизма определения и оспаривания кадастровой стоимости, недостаточно. В то же время в связи с недостатками в координации деятельности различных государственных органов управления в процессе определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости, несовершенством механизма заказов на оценку кадастровой стоимости и принятия результатов оценки, а также в связи с необходимостью оптимизации состава функций и задач государственных

развитых зарубежных стран. Ниже рассмотрим основные характеристики этой системы.

Состав, структура и схема функционирования государственной системы определения кадастровой стоимости объектов недвижимости

Понятие структуры означает упорядочение элементов и отношений между ними по какому-либо признаку (в нашем случае распределение элементов государственной системы определения кадастровой стоимости объектов недвижимости осуществляется по функциональному признаку).

Под структурой государственной системы определения кадастровой стоимости объектов недвижимости будем понимать форму распределения общих и специфических оценочных функций, методов, организационных структур, персонала, информации и других элементов системы, обеспечивающих реализацию этих оценочных функций с целью

Основным критерием при проектировании структуры Системы является тип технологии определения кадастровой стоимости. Под технологией в данном случае понимается определенная последовательность потока работ по выявлению кадастровой стоимости объектов недвижимости. Проблемой при проектировании структуры Системы является выделение «единичных работ», из которых образуется полный поток работ в Системе. Каждая такая единичная работа характеризуется особой схемой взаимодействия и может быть выделена вследствие «разрывов» в рассматриваемом процессе. Такой подход к построению Системы позволяет добиться ее целостности, однородности отдельных элементов в подсистемах и эффективности функционирования Системы в целом.

- выявление структурных элементов системы определения кадастровой стоимости объектов недвижимости;
- определение параметров структурных элементов Системы;
- определение типа связей между элементами Системы;
- формулирование условий и схем функционирования Системы.

Все подсистемы государственной системы определения кадастровой стоимости рассматриваются и проектируются одновременно. Это позволяет их скоординировать, что в значительной степени улучшает качество Системы.

Структура государственной системы определения кадастровой стоимости характеризуется следующими особенностями.

По числу уровней она относится к многоуровневым системам: имеет три уровня — федеральный, региональный и муниципальный. Причем при проекти-

ровании Системы необходимо стремиться к ее однородности, к тому, чтобы характеристики элементов одного уровня были идентичны. Иерархичность системы определения кадастровой стоимости предполагает также автономность решения отдельных оценочных и административных задач, агрегирование информации при движении вверх по иерархии, наличие локальных критериев оптимизации отдельных подсистем и общего критерия для всей Системы, взаимозависимость подсистем из-за наличия общих и частных ограничений.

В зависимости от постоянства элементов Системы и связей между ними государственная система определения кадастровой стоимости относится к системе с изменяемой структурой, так как в процессе ее функционирования количеством элементов и их взаимосвязей может меняться. Эти изменения могут быть обусловлены как внутренними факторами, так и внешними по отношению к Системе (например, изменение степени влияния какого-либо фактора на рассматриваемую стоимость объекта оценки, изменение налоговой политики или изменение методологии оценки кадастровой стоимости).

По принципу разбиения элементов система определения ка-

№ 4/2014 | ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ | 55

Рисунок 1

Состав подсистем в государственной системе определения кадастровой стоимости объектов недвижимости



Рисунок 2

Блок-схема функционирования государственной системы определения кадастровой стоимости объектов недвижимости



*Кадастровая стоимость

дастровой стоимости относится к смешанному принципу разбиения: по функциональному признаку — для общих функций оценки кадастровой стоимости и по объектному признаку — для специфических функций оценки, поскольку основой для разработки структуры Системы являются общие и специфические функции определения кадастровой стоимости недвижимости.

Структура системы определения кадастровой стоимости обуславливается также характером социально-экономических процессов, происходящих в стране.

В соответствии с общими функциями кадастровой оценки Система состоит из пяти подсистем (рис. 1):

- 1) подготовки данных об объектах оценки;
- 2) анализа и моделирования;
- 3) оценки и утверждения результатов оценки;
- 4) оспаривания результатов оценки;
- 5) административной.

Реализация функций и задач всех пяти подсистем определения кадастровой стоимости недвижимости в постоянном режиме позволяет получить качественную оценку кадастровой стоимости,

что и является целью создания и функционирования Системы. Функционирование Системы сводится к регулярному повторению множества процедур и операций, выполняемых в отдельных подсистемах и в Системе в целом. Рассмотрим механизм функционирования этой Системы на среднем уровне — уровне субъекта Федерации (рис. 2).

В блок 1 (административная подсистема) поступает запрос на реализацию той или иной специфической функции кадастровой оценки (определение кадастровой стоимости поселений, определение кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения, определение кадастровой стоимости промышленного назначения и др.). Данный запрос должен поступать из региональной администрации, которая при этом руководствуется действующим законодательством о переоценке кадастровой стоимости объектов недвижимости через каждые 3–5 лет (хотя мы считаем, что этот период должен быть один раз в три года, а далее — с ежегодной индексацией — это будет способствовать повышению достоверности оценки).

Из блока 1 (административной подсистемы) указание об оценке поступает в блок 2 (подсистему подготовки данных об объектах оценки), где осуществляются постоянный сбор, обработка и подготовка информации об объектах оценки. Подготовленная в блоке 2 по соответствующим формам информация об объектах оценки поступает в блок 3 (подсистему анализа продаж и моделирования), где постоянно проводятся сверка информации об объектах оценки, сбор и анализ информации о сделках с недвижимостью, моделирование кадастровой стоимости недвижимости, расчет параметров модели и их верификация (проверка качества и оптимизация параметров модели).



Далее полученные в блоке 3 (подсистеме анализа продаж и моделирования) модели оценки кадастровой стоимости поступают в блок 4 (подсистему оценки и утверждения кадастровой стоимости), где осуществляется расчет кадастровой стоимости и сопровождение процедуры ее утверждения в региональной администрации. При этом для расчета кадастровой стоимости привлекаются аккредитованные оценщики, которые обеспечиваются соответствующими оценочными моделями и исходной информацией об объектах оценки и о сделках с объектами-аналогами. В блоке 4 (подсистеме оценки и утверждения кадастровой стоимости) производится также анализ качества полученных результатов оценки.

В блоке 5 (подсистеме оспаривания кадастровой стоимости) осуществляются процедуры сопровождения досудебного и судебного оспаривания кадастровой стоимости. Работники данного блока для выполнения своих функций и задач постоянно контактируют с работниками всех других блоков 1–4 с целью подтверждения правильности и установления ошибочности определения кадастровой стоимости объектов недвижимости.

Достоверные данные о переоценке кадастровой стоимости объектов недвижимости после утверждения поступают в налоговую службу, которая осуществляет расчет налогов и направление налоговых уведомлений населению.

Поскольку социально-экономические условия в стране и ситуация на региональных рынках недвижимости постоянно меняются, возникает потребность периодически уточнять (корректировать, переоценивать) кадастровую стоимость объектов недвижимости, а это обстоятельство обуславливает необхо-

димость функционирования Системы в непрерывном режиме.

В период между переоценкой кадастровой стоимости государственная система определения кадастровой стоимости функционирует в текущем режиме:

- в блоке 1 (административной подсистеме) планируют, организуют, координируют, учитывают и стимулируют деятельность работников всей Системы;
- в блоке 2 (подсистеме подготовки данных об объектах оценки) собирают и обрабатывают информацию о новых объектах оценки и участвуют в процедурах оспаривания кадастровой стоимости недвижимости;
- в блоке 3 (подсистеме анализа продаж и моделирования) анализируют ситуацию на рынке недвижимости и определяют оценочные нормативы, совершенствуют модели оценки кадастровой стоимости;
- в блоке 4 (подсистеме оценки и утверждения кадастровой стоимости) разрабатывают и совершенствуют требования, предъявляемые к оценщикам кадастровой стоимости, и участвуют в процедурах оспаривания кадастровой стоимости;
- в блоке 5 (подсистеме оспаривания кадастровой стоимости) осуществляются досудебные и судебные процедуры оспаривания кадастровой стоимости в постоянном режиме.

Важно постоянно совершенствовать саму Систему: законодательство, по которому функционирует Система, функции, которые она реализует, организационные структуры управления, методологию кадастровой оценки, обучение и повышение квалификации персонала Системы и самих оценщиков и другие аспекты.

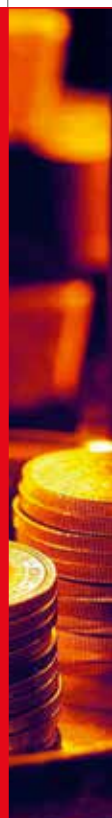
Описанная выше Система обладает рядом достоинств:

- обеспечивает качественные результаты оценки кадастровой стоимости недвижимости в ре-

гионах и предоставление достоверных данных для налогообложения недвижимости;

- достигается оперативность, полнота и достоверность информации, необходимой для оценки кадастровой стоимости недвижимости;
- отсутствует дублирование документов на бумажных и электронных носителях: все информационное обеспечение осуществляется на электронных

Генеральная цель — определение качественной кадастровой стоимости объектов недвижимости в Российской Федерации, отражающая назначение государственной системы определения кадастровой стоимости для налогообложения недвижимости.



носителях (со страховым архивированием постоянной информации и данных).

Приведенные в данной статье обоснование и структура государственной системы определения кадастровой стоимости и схема ее функционирования позволяют реализовать основную цель построения Системы — определение достоверных значений кадастровой стоимости объектов недвижимости для целей налогообложения. ■

ПЭС 14034/17.03.2014